

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**



1 February 2011

Case document No.1

European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France
Complaint No. 64/2011

COMPLAINT

registered at the Secretariat on 28 January 2011



EUROPEAN ROMA AND TRAVELLERS FORUM
EVROPAKO FORUMO E ROMENGO THAJ E PHIRUTNENGO
FORUM EUROPÉEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE

Complaint submitted by the European Roma and Travellers Forum against France in respect of violation of Article 16, Article 19, paragraph 8, Article 30 and Article 31, paragraph 3, of the revised European Social Charter, alone or in conjunction with the non discrimination clause in Article E

January 2011
Strasbourg

Evropako Forumo e Romengo thaj e Phirutnengo
European Roma and Travellers Forum
Forum européen des Roms et des Gens du voyage

Secretariat of the European Social Charter

Directorate General of Human Rights – DG II

Council of Europe

67075 Strasbourg CEDEX

France

Subject: Complaint submitted by the European Roma and Travellers Forum against France in respect of a violation of Article 16, Article 19, paragraph 8, Article 30 and Article 31, paragraph 3, of the revised European Social Charter, alone or in conjunction with the non discrimination clause in Article E.

Table of Contents

I. Admissibility 4

II. Statement of Facts 7

III. Conclusion 41

I. Admissibility

1.1 Competence of ERTF, the Complainant Organisation

The Forum is a non-profit-making legal entity governed by the legislation in force in France. Its purpose is to oversee the effective exercise by Roma and Travellers of all human rights and fundamental freedoms as protected by the legal instruments of the Council of Europe. It shall promote the fight against racism and discrimination and facilitate the integration of these population groups into European societies and their participation in public life, as specified in Article 2 of the Statute of the Forum. The Forum pursues this aim notably by proposing, in order to contribute to the improvement of the conditions of the said populations, the implementation of initiatives at the most adequate levels, primarily with regard to housing, health, education and employment. Additional information about the ERTF is available on our website www.ertf.org.

1.2 Applicability to France of the revised European Social Charter and of the 1995 Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints.

France signed the European Social Charter of 1961 on 18 October 1968, and deposited its instruments of ratification on 9 March 1973. France signed the Additional Protocol of 1995 to the European Social Charter providing for a system of collective complaints on 9 November 1995 and signed the revised European Social Charter on 3 May 1996, ratifying both on 7 May 1999.

1.3 Applicability to France of Article 19, paragraph 8, and Article 31, paragraph 3, of the revised European Social Charter.

According to the declarations contained in the instrument of ratification of the revised European Social Charter of 1996 deposited by France on 7 May 1999, France considers itself to be bound by all the articles in Part II of the revised European Social Charter.

2. Compliance by the European Roma and Travellers Forum with the criteria of the Additional Protocol

2.1. Compliance with Article 1 (b) of the Additional Protocol of 1995

The ERTF submits this collective complaint to the Executive Secretary,¹ acting on behalf of the Secretary General of the Council of Europe, pursuant to the collective complaint mechanism established by the Council of Europe on 9 November 1994 with the purpose of ensuring the full realisation by all of social rights.²

Unlike bodies coming under Article 1(c) and Article 2 § 1 of the Additional Protocol, international non-governmental organisations entitled to submit complaints need to come within the jurisdiction of the High Contracting Party at issue. The ERTF is therefore entitled to bring a collective complaint against those countries having ratified the European Social Charter or revised European Social Charter or both that have also agreed to be bound by the collective complaint mechanism, without prejudice to any admissibility requirement.

The ERTF has consultative status with the Council of Europe and is on the Governmental Committee list of international non-governmental organisations allowed to submit collective complaints.

2.2. Compliance with Article 3 of the Additional Protocol of 1995

The activities of the ERTF give it the necessary competence in the matters about which it is complaining.

The Article 2 of Statute provides as follows:

- The aim of the ERTF is to promote the effective exercise by the populations mentioned in Article 1.2 of all human rights and fundamental freedoms as protected by the legal instruments of the Council of Europe and other international legal instruments where applicable. It shall promote the struggle against racism and discrimination and facilitate the integration of these populations into the European societies and their participation in public life and in the decision-making process.

- The Forum shall make proposals to contribute to the improvement of the social

¹ Pursuant to Rule 22, Part VIII, of the Rules of Procedure of the ECSR, entry into force on 29 March 2004, replacing the Rules of 9 September 1999.

² See Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints, European Treaty Series No. 158 (hereinafter "the Additional Protocol").

conditions of the said populations both sedentary and itinerant.
- The aim of the Forum shall be non profit-making and all proceeds shall be invested in the activities of the Forum in accordance with the aim indicated in paragraph 1 above.

The ERTF is also committed to carrying out any other lawful activity which may be of benefit to the Roma and Traveller population.

In that respect, **it calls for all European Roma to be protected from discrimination in respect of social and human rights.**

The ERTF plays an active part in INGO activities at the Council of Europe and is competent in areas of activity connected with social rights and the European Social Charter.

3. Compliance with Rule 1 of the rules of procedure of the collective complaints system

Article 8.3 (i) of the Statute of the ERTF states that the President shall represent the Forum in all its functions or shall delegate such tasks to members of the Executive Committee.

II. Statement of Facts

I) Illegal acts systematically performed by agents of French Democracy, directly targeting the Roma population

Forced eviction from Roma houses and expulsion of Roma is not a new issue in France. Indeed, France has expelled Roma under various schemes in significant numbers since at least 2007. It has been reported that France sent almost 10,000 Roma back to Romania and Bulgaria over the past few years.

However, with the announcements made by President Sarkozy on 21 and 28 July 2010 that a new concerted policy of forced eviction and mass expulsion of so-called unlawful camps was to be implemented, the situation faced by Roma in France has deteriorated substantially.

In addition to the discriminatory effect on the Roma population, there is evidence of discriminatory intent. The internal memorandum of 5th August 2010 circulated to police chiefs in August 2010 and signed by the Chief for the Minister of the Interior, stated: Three hundred camps or illegal settlements must be evacuated within three months; Roma camps are priority, and that "it is down to the prefect in each department to begin a systematic dismantling of the illegal camps, particularly those of the Roma".

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Paris, le 05 AOUT 2010

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales

*à Monsieur le Préfet de police Monsieur le Directeur général de la police nationale
Monsieur le Directeur général de la gendarmerie nationale Mesdames et Messieurs les
Préfets (pour action)*

Monsieur le Secrétaire général

OBJET : *Evacuation des campements illicites*

Références : - *Télégramme en date du 30 juillet 2010*

- *Circulaire IOC/K/1016329/J du 24 juin 2010*

Le Président de la République a fixé des objectifs précis, le 28 juillet dernier, pour l'évacuation des campements illicites : 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois, **en priorité ceux des Roms**. Dans son discours de Grenoble, le 30 juillet dernier, **le Président de la République a demandé de procéder d'ici la fin septembre au démantèlement des camps** qui font dès à présent l'objet d'une décision de justice et, lorsque cette décision n'a pas encore été prise, d'engager les démarches pour qu'elle intervienne le plus rapidement possible.

Pour mettre en œuvre ces décisions, **dès le 30 juillet, les préfets de zone ont été réunis et ont reçu toutes instructions et informations utiles.**

Lors de cette réunion, des **objectifs précis en matière d'opérations d'évacuation ont été fixés** en fonction de la situation de chaque zone de défense et de sécurité sur la base des états département par département établis aux 21-23 juillet.

Le 30 juillet, suite à la réunion avec les préfets de zone, je vous ai adressé un télégramme d'instructions, et les préfets de zone vous ont réunis pour arrêter les modalités de mise en œuvre de ces directives.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01-49.27.49.27 - 01.40.07.60.60

ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Il revient donc, dans chaque département, aux préfets d'engager, sur la base de l'état de situation des 21 et 23 juillet, une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, **en priorité ceux de Rom**. Cela implique pour chacun des sites concernés de déterminer sans délai les mesures juridiques et opérationnelles pour parvenir à l'objectif recherché site par site.

Dès à présent, un suivi département par département des mesures effectivement prises est mis en place **au niveau national**.

La réunion- hebdomadaire de la cellule de coordination nationale, qui a eu lieu le 4 août au ministère de l'Intérieur, a fait apparaître la nécessité de fortement renforcer la mobilisation, de dynamiser les opérations et de fiabiliser la remontée d'informations dans la perspective d'un suivi précis et d'un bilan mensuel qui sera fait fin août au niveau gouvernemental.

En particulier, les **opérations** menées depuis le 28 juillet contre les **campements illicites de roms** n'ont donné lieu qu'à un nombre trop limité de **reconduites à la frontière**.

Ces opérations constituent un engagement fort pris par le gouvernement afin de faire respecter l'autorité de l'Etat. Elles requièrent dès à présent une mobilisation personnelle complète de votre part et de tous les services, **en priorité à l'encontre des campements illicites des roms**. La démarche opérationnelle comprend notamment :

- une préparation approfondie associant l'ensemble des services concernés, notamment ceux de la PAF et de l'OFII **pour les campements de roms ; les évacuations des campements illicites et la reconduite immédiate** des étrangers en situation irrégulière ;
- **l'engagement systématique, et sans délai pour les sites non présentement expulsables, de procédures judiciaires et de vérifications fiscales et sociales.**

Ces opérations ne doivent pas se limiter à des « opérations de dispersion ». Il convient donc de se montrer particulièrement attentif à ne pas permettre un simple déplacement des occupants.

Par ailleurs, il convient évidemment **d'empêcher l'installation de nouveaux campements** illicites de Roms. Dans le cas d'un début d'installation, **vous mettrez tout en œuvre pour vous y opposer** et, dans le cadre des textes en vigueur, **éviter toute pérennisation** de ce début d'installation.

Afin d'améliorer la coordination et le suivi, tout en fiabilisant les remontées d'informations, la méthodologie suivante a été retenue :

- vous élaborerez, pour chaque mardi, la synthèse hebdomadaire, sur la base des informations transmises par le SDIG et les autres services concernés, en renseignant complètement les quatre volets du tableau de bord joint à la présente note. Vous vérifierez notamment la fiabilité des informations fournies par les services et vous préciserez les diligences que vous avez entreprises ;
- vous m'adresserez cette synthèse à l'adresse suivante sec.gendarmerie@interieur.gouv.fr - et parallèlement vous en transmettez copie **au Préfet de zone de défense et de sécurité**.

La synthèse hebdomadaire comprend les quatre volets suivants :

- *l'état de présence des campements illicites **de Roms** établi les 21-23 juillet 2010, actualisé des suites données et des opérations à venir ;*
- *l'état des nouvelles implantations éventuelles de campements illicites **de Roms** (arrivée postérieure au 23 juillet 2010) et les suites données ;*
- *l'état de présence des campements illicites **de gens du voyage** établi les 21 -23 juillet 2010, actualisé des suites données et des opérations à venir ;*
- *l'état des nouvelles implantations éventuelles de campements illicites **des gens du voyage** (arrivée postérieure au 23 juillet 2010) et les suites données.*

*Dans le cadre des objectifs fixés, outre les démantèlements n'impliquant pas de moyens nationaux et menés à bien avec les moyens locaux, les préfets de zone s'assureront, dans leur zone de compétence, de la réalisation minimale d'une **opération importante par semaine (évacuation / démantèlement / reconduite)**, concernant prioritairement les **Roms**.*

Michel BART

Pour le Ministre et par délégation

le Préfet, Directeur du Cabinet

During the first fortnight in **August**, 40 illegal camps were dismantled and the inhabitants moved to other areas from where they have also been dislodged. It is planned to expel the Roma to Romania. According to Community rules on the freedom of movement, they are free to return.

Another wave of expulsions from France began on 19 August 2010, and within two weeks approximately 1,000 Roma had been deported and 128 Roma camps dismantled.

III) Recent developments in France

The killing by the police of a *manouche* who forced a roadblock to escape police control, led to violent rioting in St. Aignan.

During the same period, troubles broke out in Grenoble which did not in any way involve either Roma or the *manouches*.

Following these incidents, the French authorities proceeded to mix together Travellers, Roma immigrants, irregular migration and violent crimes and destroyed all illegal encampments in France. **Hundreds of Roma have been “voluntarily” sent back to Romania and others are due to follow.** The so-called « voluntary » nature of these returns has been highly criticised, whilst there is no proof demonstrated by the French authorities that the « volunteering » returnees gave their **informed** consent.

The clamp-down on Roma has elicited criticism throughout Europe, the USA, Australia and India. Several religious authorities in France, as well as the Pope, have criticised these evictions.

Meanwhile **the Committee of Ministers**, in a **Resolution adopted last June** on the implementation of the decision of the European Committee of Social Rights (ECSR) in a collective complaint by the ERRC against France in 2008, **took note of the French Government’s intention to conform with the Revised Charter** and looked forward to the implementation of the measures proposed.

In its decision the ECSR **condemned France for failing to create a sufficient number of stopping places, poor living conditions at these sites, lack of access to housing for settled Travellers, unjustified evictions and unjustified violence during expulsions.**

Even **the Manouches who are French citizens have to report periodically to the police and have to be registered with a municipality for three years in order to be able to vote.**

It is obvious that the ongoing deportations are but an extreme manifestation of a wider xenophobic and discriminatory trend in French policy. The deportations follow a proposal made by President Nicolas Sarkozy on 30 July 2010 to strip “French citizens of foreign origin” of their nationality as punishment for violent crimes committed against law enforcement officers. If passed into law, this proposal would violate Article 1 of the French Constitution, as well as France’s obligations under European and international law, and may also contravene France’s treaty obligation to prevent statelessness.

It is alleged that the French Government continues to forcibly evict Roma without providing suitable alternative accommodation. It also alleges that the Roma in France continue to suffer discrimination in access to housing in violation of Article 31 of the European Social Charter (Right to housing, with a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed: a) to promote

access to housing of an adequate standard; b) to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination; c) to make the price of housing accessible to those without adequate resources) alone or in conjunction with the non-discrimination clause in Article E.

The wave of expulsions from France, which began on 19 August 2010 (and, as forementioned, led to the deportation, within two weeks, of approximately 1,000 Roma and to the dismantlement of 128 Roma camps) is an undoubtedly discriminatory action, performed by the French authorities, and directly contradicting France's obligations under International and European law.

IV) Other international legal standards relating to the right to housing

According to Article H of the RESC, the rights contained in the RESC should not be interpreted to limit the protection afforded by equivalent provisions contained in domestic legislation or other international instruments.

A number of provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) provide protection of core elements of the right to adequate housing. According to European Court of Human Rights (ECtHR) case law, the purposeful destruction of property might under certain conditions amount to inhuman and degrading treatment. In the *Moldovan v. Romania* case, the ECtHR held that the responsibility of the respondent state under Articles 3 and 8 was engaged by the unacceptable living conditions of Roma following the destruction of their houses to which state agents had acquiesced. Article 8(1) of the ECHR sets forth the following guarantees: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence." Article 8's protection encompasses *inter alia* the following rights: the right of access, the right of occupation and the right not to be expelled or evicted, and is thus intimately bound with the principle of legal security of tenure. Furthermore, the ECtHR has developed the concept of "positive obligations" extensively within its Article 8 jurisprudence, under which a Contracting State must not only restrict its own interferences to what is compatible with Article 8, but may also have a positive obligation to protect the enjoyment of those rights and secure the respect for those rights in its domestic law.

In addition, protections available under Article 1 of Protocol 1 to the ECHR guaranteeing the peaceful enjoyment of one's possessions have been interpreted to include the

protection of housing rights. France is also bound by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), in particular Article 11(1), that addresses the right to an adequate standard of living, and General Comments No. 4 and No. 7 where the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) further clarifies what the right to adequate housing entails. Its interpretation of Article 11 of the Covenant is reflected in the jurisprudence of the ECSR and its interpretation of the RESC.

Other international treaties and bodies that address the right to adequate housing include the Convention on the Rights of the Child (CRC), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the UN Commission on Human Rights and the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination of Minorities.

Council of Europe Member States have adopted a number of resolutions dealing expressly with the issue of the housing of both itinerant and sedentary Roma. Recommendation Rec(2005)4 sets out a number of principles that should be respected and guidelines that should be taken into account when drafting and implementing housing programmes for Roma. Within the framework of the European Union, a European Parliament resolution calls on Member States to take steps in favour of de-ghettoisation in order to combat discriminatory practices by providing housing and to assist individual Roma in finding alternative housing.

Lastly, France is a Participating State in the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) whose Permanent Council adopted an Action Plan in 2003 "On Improving the Situation of Roma/Sinti within the OSCE Area." A number of the recommendations contained therein relate to the issue of housing of Roma.

In 2007 the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the UN Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing noted an undeniable growth of anti-Romani sentiment or "anti-Ziganism" in Europe in recent years that has resulted in a dramatic increase in the rate and number of forced evictions of Roma, as well as an intensification of segregation and ghettoisation in the housing field.

Racial Discrimination - Article 18 of the EC Treaty and Directive 2004/38/EC (Freedom of Movement Directive) protects the freedom of movement and the right of migrant European Union citizens to reside in other EU member states, while Article 18 of

the Treaty on the Functioning of the European Union enshrines the right to non-discrimination on grounds of nationality. Consequently, member states may only distinguish between their own nationals and other EU citizens if such distinction is both permitted by legislation and satisfies the test of proportionality.

Under the Treaty of Accession, EU Member States are permitted to place some restrictions on Romanian and Bulgarian citizens' right to residence in their territory. However, a law or policy which singles out for less favourable treatment one ethnic group within a European nationality – in this case, citizens of Romania and Bulgaria of Romani ethnic origin residing in France – is strongly prohibited and constitutes a clear case of race discrimination in violation of Articles 2(1) and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2(1) of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, Article 19 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Directive 2000/43/EC (Race Equality Directive).

Collective Expulsion - The actions of the French authorities also violate the legal prohibition on collective expulsion under Article 4 of Protocol 4 to the European Convention on Human Rights. This provision has been interpreted by the European Court of Human Rights as “any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group” (*Conka v. Belgium*, Application no. 51564/99, Para 59). Consequently, collective expulsions are prohibited under European law, including in cases where such measures are targeted solely against those who have overstayed the three-month residency period allowed under the Freedom of Movement Directive and have failed to register with local authorities.

Alleged “Voluntary” Nature of Deportations - The cash incentive of 300 Euros for each adult and 100 Euros for each child deported “voluntarily” does not mask instances of rough policing, destruction of Roma homes and the confiscation of identity papers by those managing the deportation process. Such treatment casts severe doubt upon the “voluntary” nature of the deportations. By representing the deportations as “voluntary”, the French authorities appear to have attempted to circumvent rules of due process. Consequently, **the Roma have been stripped of their legal right to be given reasons for their deportation, and the right of appeal. As citizens of the European Union, Roma residents in France enjoy the right to adequate housing as enshrined in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,**

as well as Article 31 of the Revised European Social Charter, both of which have been ratified by France. As such, France has legal obligations to respect, protect and fulfil the right to adequate housing and to do so without discrimination. If Roma housing is indeed substandard, that fact demonstrates that France is unwilling or unable to meet its obligation to fulfil the right to adequate housing. In such a situation, also violating the obligation to respect the right to adequate housing by carrying out forced evictions only exacerbates the problem and adds to the violations of international human rights law.

Furthermore, these actions by France violate the prohibition on racial discrimination enshrined in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and rights guaranteed by the European Convention on Human Rights.

V. Legislation and measures adopted by France with regard to Roma social rights

DROIT INTERNE PERTINENT

9. Les principaux textes juridiques relatifs au logement auxquels se réfèrent les parties concernent les aspects suivants:

- a) Le droit au logement
- b) Les titres de circulations
- c) La création des aires d'accueil
- d) Les exclusions du champ d'application de la loi Besson
- e) La procédure d'expulsion
- f) L'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement

a) Le droit au logement

10. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement :

« Article 1 :

Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. »

11. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO » :

« Article 1 :

Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

« Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.»

b) Les titres de circulations

12. Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe :

Titre 1er : Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation «

Article 2

Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus. »

« Article 3

Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile. »

« Article 4

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge. »

« Article 5

Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 ne remplissent pas les conditions prévues à l'article précédent, il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les trois mois, de quantième à quantième, par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an. »

« Article 6

Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative. »

Titre II : Communes de rattachement.

« Article 7

Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

« Article 8

Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles. »

« Article 9

Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix. »

« Article 10

Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne :

La célébration du mariage ;

L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

L'accomplissement des obligations fiscales ;

L'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;

L'obligation du service national.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'Etat sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale. »

13. Code électoral :

« Article L 15-1

Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dans les conditions prévues aux articles L. 264-6 et L. 264-7 du code de l'action sociale et des familles :

- dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité;
- ou qui leur a fourni l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du même code établissant leur lien avec lui depuis au moins 6 mois. »

c) La création des aires d'accueil

14. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Loi Besson », telle que modifiée par la loi pour la sécurité intérieure n° 2003-239 du 18 mars 2003 et la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 :

« Article 1

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.

Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites.

III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

V. - Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat

dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants. »

« Article 2

I.- Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

III. - Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations:

- soit par la transmission au représentant de l'Etat dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;
- soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;
- soit par la réalisation d'une étude préalable.

Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est prorogé de deux ans.

IV. - Un délai supplémentaire est accordé, jusqu'au 31 décembre 2008 à compter de la date d'expiration du délai prévu au III, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui a manifesté, dans les conditions fixées au III, la volonté

de se conformer à ses obligations et qui, au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter. »

« Article 3

I. - Si, à l'expiration des délais prévus à l'article 2 et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements. »

« Article 4

L'Etat prend en charge, dans la limite d'un plafond fixé par décret, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans les délais fixés aux I et III de l'article 2. Cette proportion est de 50 % pour les dépenses engagées dans le délai prévu au IV du même article 2.

Pour les aires de grand passage destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements, prévues au troisième alinéa du II de l'article 1er, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis de la commission consultative départementale, faire application d'un taux maximal de subvention de 100 % du montant des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret. L'Etat peut assurer la maîtrise d'ouvrage de ces aires. Dans ce cas, le montant des dépenses qu'il engage est soumis au plafond précité.

La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation des aires d'accueil visées au présent article. »

15. Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage :

« Article 3

L'aire d'accueil comporte au minimum un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane, au sens des dispositions de l'article précédent. Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité. »

« Article 4

I.- Dans les conditions précisées par le règlement intérieur établi par le gestionnaire, l'aire d'accueil est dotée d'un dispositif de gestion et de gardiennage permettant d'assurer, au moins six jours par semaine, grâce à une présence quotidienne non nécessairement permanente :

1° La gestion des arrivées et des départs ;

2° Le bon fonctionnement de l'aire d'accueil ;

3° La perception du droit d'usage prévu à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale.

II. - L'aire d'accueil bénéficie d'un service régulier de ramassage des ordures ménagères.

III. - Après visite approfondie de l'aire d'accueil, le gestionnaire adresse au préfet un rapport annuel, préalablement à la signature de la convention mentionnée à l'article 4 du décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire). »

16. Circulaire NOR/INT/D/06/00074/C du 3 août 2006 sur la « Mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage » :

« L'aire est dotée des équipements sanitaires comportant un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC, pour cinq places de caravane. »

« Si l'aménagement des aires doit permettre d'assurer l'accueil temporaire des gens du voyage dans des conditions dignes et décentes, et favoriser la meilleure intégration

urbaine de ceux-ci, il ne doit pas pour autant exposer les collectivités à des dépenses manifestement excessives dont on a certains exemples. Le recours à des bureaux d'études, qui est un facteur non négligeable d'alourdissement des coûts, doit être envisagé avec la plus grande circonspection. »

17. Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage :

« La gestion de l'aire d'accueil:

Un dispositif commun à plusieurs aires situées dans le même secteur géographique est possible. En revanche, un temps de présence suffisant et quotidien sur l'aire permettant d'assurer l'accueil, les entrées et sorties, le règlement du droit d'usage et le respect du règlement dans de bonnes conditions est indispensable. »

d) Les exclusions du champ d'application de la loi Besson

18. Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » :

« Article 15

Les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sont exclues, à leur demande, du champ d'application des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et notamment de l'obligation prévue à l'article 2 de ladite loi. »

e) La procédure d'expulsion et la répression du stationnement illégal

19. Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite « Loi Besson ») telle que modifiée par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit et la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance:

« Article 9

I.-Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

II.-En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3750 Euros d'amende.

II bis.-Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

III.-Les dispositions du I, du II et du II bis ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

- 1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;
- 2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;
- 3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV.-En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait

application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du code de procédure civile. »

« Article 9-1

Dans les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9, le préfet peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure et d'évacuation prévue au II du même article, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, en vue de mettre fin au stationnement non autorisé de résidences mobiles de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes mentionnées au IV de l'article 9. Les personnes objets de la décision de mise en demeure bénéficient des voies de recours mentionnées au II bis du même article. »

20. Code pénal :

« Article 322-4-1 créé par l'article 53 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure :

Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 Euros d'amende.

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. »

f) L'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement

21. Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :

« Article 1er [...] Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

22. Code pénal :

« Article 225-1 : Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

« Article 225-2 : La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 Euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service [...] »

AUTRES SOURCES NATIONALES ET INTERNATIONALES

23. Recommandation (2005)⁴ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe :

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que ce but peut être poursuivi, en particulier, grâce à une action commune dans le domaine de la cohésion sociale ;

Convaincu que les Roms/Tsiganes et les Gens du voyage contribuent à la culture et aux valeurs européennes au même titre que les autres peuples d'Europe, et constatant que, en dépit de ce mérite, ils sont massivement victimes de discriminations dans tous les domaines de la vie ;

Reconnaissant qu'il faut d'urgence élaborer de nouvelles stratégies pour améliorer les conditions de vie des Roms/Tsiganes et des Gens du voyage dans toute l'Europe afin de leur garantir l'égalité des chances dans des domaines tels que la participation civique et politique ainsi que dans des domaines de développement comme le logement, l'éducation, l'emploi et la santé ;

Estimant que les politiques visant à traiter les problèmes rencontrés par les Roms/Tsiganes et Gens du voyage en matière de logement devraient être globales et fondées sur une prise de conscience que la question du logement pour les Roms/Tsiganes et Gens du voyage a bien d'autres ramifications, puisqu'elle touche à l'économie, à l'éducation, aux domaines social et culturel, et à la lutte contre le racisme et la discrimination ;

Considérant les ressources sous-exploitées des communautés Roms/Tsiganes et des Gens du voyage et leur capacité à contribuer à l'amélioration de leur propre situation, en particulier dans le domaine du logement ;

Gardant à l'esprit que certains Etats membres n'ont pas ou n'appliquent pas de législation nationale claire en matière de logement, concernant diverses pratiques telles que la discrimination et le harcèlement discriminatoire dans le logement, les boycotts discriminatoires, la ghettoïsation, la ségrégation raciale et résidentielle, et d'autres formes de discrimination concernant les Roms/Tsiganes itinérants et semi-itinérants et les Gens du voyage, de même que l'inégalité des conditions de logement et d'accès aux logements, comme les logements sociaux, les programmes publics de logement, l'auto-construction, les coopératives de logement ; (...)

II Principes généraux Politiques du logement intégrées

Les Etats membres devraient veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement. Ils devraient également allouer des ressources suffisantes pour la mise en œuvre de ces politiques, afin de contribuer aux politiques nationales de réduction de la pauvreté.

Principe de non-discrimination

Les Roms continuant à faire partie des catégories de population les plus défavorisées en Europe, les politiques nationales du logement devraient s'efforcer de traiter leurs problèmes spécifiques en urgence et de manière non discriminatoire.

Liberté dans le choix du mode de vie

Les Etats membres devraient affirmer le droit au libre choix de son mode de vie, sédentarisé ou itinérant. Les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi, le cas échéant - en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés.

Logement convenable et abordable

Les Etats membres devraient promouvoir et protéger le droit de tous à un logement convenable, tout en garantissant l'égalité d'accès à un logement convenable pour les Roms grâce à des politiques appropriées et dynamiques, en particulier dans le domaine du logement à un prix abordable et de la prestation de services.

Prévention de l'exclusion et des ghettos

Pour lutter contre la ghettoïsation et la ségrégation des Roms vis-à-vis de la population majoritaire, les Etats membres devraient éviter, interdire ou, le cas échéant, arrêter toute politique ou initiative à l'échelon national, régional ou local visant à faire en sorte que les Roms s'installent ou se réinstallent dans des sites inadaptés et des zones dangereuses, ou visant à les repousser dans de tels sites en raison de leur appartenance ethnique.

Participation

Les Etats membres devraient, s'il y a lieu, donner aux communautés et aux organisations Roms les moyens de participer au processus de conception, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques et des programmes visant à améliorer leur situation en matière de logement.

Partenariat

De plus, les Etats membres devraient encourager et promouvoir plus largement la responsabilisation et le développement des capacités au sein des communautés roms en encourageant les partenariats à tous les niveaux - local, régional et national, selon les cas - dans le cadre de leurs politiques visant à régler les problèmes de logement rencontrés par les Roms.

Les Etats membres devraient également s'assurer que des membres des communautés roms seront aussi impliqués dans le processus.

Coordination

Les Etats membres devraient veiller à ce qu'une bonne coordination soit assurée dans le domaine du logement entre, d'une part, les autorités nationales, régionales et locales compétentes et, d'autre part, les populations et organisations roms majoritaires et actives dans ce secteur. (.)

24. Recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe :

(.) Reconnaissant que les Roms et les Gens du voyage font face depuis plus de cinq siècles à une discrimination, un rejet et une marginalisation généralisés et permanents, partout en Europe et dans tous les domaines de leur vie ; qu'ils ont été victimes de l'holocauste ; et que les déplacements forcés, la discrimination et leur exclusion de la vie sociale font que de nombreuses communautés de Roms et de Gens du voyage et personnes appartenant à ces communautés connaissent la pauvreté et une situation défavorisée à travers toute l'Europe ;

Reconnaissant que l'antitsiganisme constitue une forme distincte de racisme et d'intolérance, à l'origine d'actes d'hostilité allant de l'exclusion à la violence à l'encontre des communautés de Roms et de Gens du voyage ;

Reconnaissant le rôle des médias et de l'éducation pour ce qui est de la persistance des préjugés à l'encontre des Roms, et le fait qu'ils peuvent potentiellement aider à surmonter ces préjugés ;

Conscient que la discrimination et l'exclusion sociale peuvent être éradiquées de manière plus efficace par des politiques globales, cohérentes et volontaristes visant à la fois les Roms et la majorité, qui assurent l'intégration des Roms et des Gens du voyage et leur participation à la société dans laquelle ils vivent ainsi que le respect de leur identité; Considérant que tous les droits humains sont indivisibles, interdépendants et indissociables, et que les droits économiques et sociaux sont des droits fondamentaux qui devraient être étayés par des efforts concrets aux niveaux local et gouvernemental pour faire en sorte qu'ils soient accessibles également aux groupes et communautés les plus pauvres et les plus défavorisés ; (.)

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

- d'adopter, conformément aux principes et dispositions énoncés dans l'annexe à la présente recommandation, une stratégie nationale et/ou régionale cohérente, globale et dotée d'un financement suffisant, accompagnée de plans d'action, d'objectifs et d'indicateurs à court et à long termes, afin de mettre en œuvre des politiques propres à combattre la discrimination juridique et/ou sociale à l'encontre des Roms et/ou des Gens du voyage, et à mettre en œuvre le principe de l'égalité ;
- de suivre et de publier des rapports d'évaluation réguliers sur l'avancement de la mise en œuvre et l'impact des stratégies et des politiques destinées à améliorer la condition des Roms et/ou des Gens du voyage ;
- de porter la présente recommandation à l'attention des organismes publics nationaux et locaux ou régionaux autonomes, des communautés de Roms et/ou de Gens du voyage et de l'ensemble de la population dans leur pays respectif par les voies appropriées, notamment les médias, et de s'assurer que ceux-ci lui accordent leur soutien. (...)

25. Mémoire rédigé par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, à la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 :

VI. La protection des droits fondamentaux des Gens du voyage et des Roms

1. Les Gens du voyage

En France, les Gens du voyage représentent environ 300 000 personnes. Cette communauté a conservé une culture et un mode de vie traditionnels, caractérisés par l'itinérance. En raison de ces particularités, les Gens du voyage sont généralement considérés par le reste de la population comme un groupe à part dans la société. Même si les autorités et le droit français reconnaissent les besoins spécifiques des Gens du voyage, ils ont également tendance à les soumettre à un droit dérogatoire. Dans son rapport de 2006, le Commissaire avait recommandé aux autorités françaises de lutter contre les discriminations à l'encontre des Gens du voyage et de mettre fin au régime juridique particulier qui leur est applicable.

a. Le stationnement des Gens du voyage

Le principal problème auquel sont confrontés les Gens du voyage concerne la non-reconnaissance de leur mode de vie nomade. Pour remédier au problème du stationnement de leurs caravanes, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage, dite loi Besson, contraint les communes de plus de 5 000 habitants à se doter d'un lieu de stationnement, possédant des commodités, un accès à l'eau et à l'électricité. Les autorités locales demeurent réticentes à mettre en œuvre la loi Besson, ce qui conduit à une carence de places disponibles. Huit ans après l'adoption de cette législation, sur les 41 865 places prévues, seules 32 % de celles-ci ont été réalisées au 31 décembre 2007. L'arrivée de la date butoir pour bénéficier d'une aide étatique substantielle pour réaliser ces aires a incité les élus locaux à se mettre en conformité avec la loi au cours des deux dernières années. Ceci pourrait permettre d'atteindre 21 165 emplacements en 2008.

Afin de satisfaire les besoins de stationnement des Gens du voyage itinérants, une famille ne peut rester au-delà d'une durée déterminée sur une aire d'accueil. Durant la période hivernale, la durée de séjour maximale est généralement de cinq ou six mois. Durant la période estivale, la durée autorisée est souvent réduite à un mois, renouvelable ou non selon les aires d'accueil. La durée maximale de séjour est fixée par le règlement intérieur des différentes aires d'accueil. Contraintes de quitter l'aire, les familles ne disposent d'aucun moyen d'information pour connaître les places

disponibles dans les autres aires. Le Commissaire invite les autorités françaises à mettre en place localement puis nationalement un mécanisme permettant d'informer les familles sur les places disponibles.

Cette obligation de rotation crée des difficultés évidentes dans la mesure où le nombre de places disponibles n'est pas suffisant. De nombreux voyageurs sont donc contraints, faute d'alternatives, à vivre en stationnement irrégulier. Ce non respect de la loi Besson contribue à créer des tensions, puisque les Gens du voyage ne sont pas autorisés à s'installer sur les terrains de campings. De plus, les sanctions sont particulièrement sévères en cas de stationnement sur des terrains non autorisés.

En contrepartie de la réalisation des aires d'accueil, le maire a la possibilité d'interdire le stationnement des caravanes sur le reste du territoire communal et de faire expulser les Gens du voyage qui s'installeraient en dehors des zones prévues à cet effet. La loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 facilite encore davantage l'expulsion des Gens du voyage en supprimant le recours préalable à une procédure judiciaire. Ainsi, en cas de stationnement irrégulier, le préfet, sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage d'un terrain, peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux dans un délai de 48 heures. Cette décision administrative peut faire l'objet d'un recours suspensif devant le tribunal administratif.

Le Commissaire a eu l'opportunité de rencontrer des maires désireux de se mettre en conformité avec la loi Besson et d'offrir des conditions d'accueil dignes. Il est toutefois regrettable que d'autres élus locaux se montrent hostiles à appliquer cette même loi.

Ainsi il arrive parfois que les aires soient réalisées en dehors des zones d'activités urbaines ou à proximité d'installations engendrant des nuisances importantes (transformateur électrique, route extrêmement passante, etc) rendant leur utilisation difficile voire dangereuse notamment pour les familles avec de jeunes enfants.

Ces carences ont fait l'objet d'une condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux en février 2008. Le Comité estime que l'application insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage constitue une violation du droit au logement à un coût accessible et une discrimination.

Le Commissaire invite les autorités françaises à assurer une application effective de la loi Besson, en rappelant que ce problème n'est pas nouveau et que ces insuffisances ont déjà été soulignées dans le rapport de 2006.

b. Exercice de certains droits civils et politiques des Gens du voyage

On constate que les Gens du voyage, de nationalité française, sont soumis à un droit dérogatoire qui ne s'applique pas aux autres citoyens français. En vertu de la loi du 3 janvier 1969, les personnes de plus de 16 ans qui n'ont pas de domicile fixe doivent être en possession soit d'un carnet de circulation, si elles n'ont pas de ressources régulières, soit d'un livret de circulation, si elles ont une activité professionnelle. Ce carnet de circulation doit être visé par une autorité administrative tous les trois mois. Pour le livret de circulation, cette opération doit être effectuée tous les ans. Si cette formalité n'est pas remplie dans les délais, le voyageur est soumis à de lourdes amendes, de 750 euros par jour de retard. La non possession de ce document est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement.

Même s'il possède une carte d'identité, le voyageur doit être muni en permanence de son carnet ou de son livret, sous peine d'amende. Ayant pour la plupart la nationalité française, les Gens du voyage devraient être uniquement soumis aux mêmes obligations que leurs concitoyens et la carte d'identité devrait donc être suffisante. De plus, cette législation avait déjà été dénoncée par le rapport de 2006 mais ses recommandations n'ont pas été suivies d'effets.

Une autre disposition de la loi de 1969 fait peser sur les Gens du voyage un sentiment de contrôle permanent. Ces personnes sont dans l'obligation d'être administrativement rattachées à une commune. Lorsque le rattachement est effectif, le voyageur doit attendre deux ans avant d'effectuer un changement. Cette demande de changement doit être motivée et acceptée par le préfet. Ces obligations sont contraires à l'idée même du voyage. Ainsi, ces dispositions limitent la liberté de s'installer dans la commune de son choix.

Le droit de vote est accordé aux Gens du voyage seulement trois ans après leur rattachement administratif à une commune, alors que ce délai est de six mois pour tous les autres citoyens.

Cette soumission à un droit dérogatoire concerne aussi le logement des voyageurs. Leurs caravanes ne sont pas considérées comme des logements et ils ne peuvent donc pas percevoir les aides au logement. Ils ont d'ailleurs des difficultés à accéder aux aides sociales de manière générale. Néanmoins les autorités françaises ont décidé de les soumettre à une fiscalité particulière. La loi de finances 2006 a ainsi prévu l'instauration d'une taxe annuelle d'habitation sur les résidences mobiles terrestres à partir du 1er janvier 2007. En raison de difficultés de mise en œuvre, l'application de cette mesure a été repoussée au 1er janvier 2010. Parallèlement à cette nouvelle législation, il est regrettable qu'aucune contrepartie n'ait été accordée en matière d'aides sociales liées au logement. La loi reconnaît donc désormais la caravane comme une habitation, mais toujours pas comme un logement, ce qui ne donne pas accès aux mêmes droits.

Cette non qualification de l'habitat mobile crée d'importantes difficultés pour les Gens du voyage concernant l'accès à certains dispositifs administratifs. Des administrations publiques et des organismes privés hésitent voire refusent de proposer leurs services aux personnes qui ne peuvent fournir une adresse fixe et permanente. C'est le cas par exemple pour l'ouverture de comptes, l'obtention de prêts bancaires ou les contrats d'assurance.

Dans ce contexte, il est difficile de ne pas voir une rupture de l'égalité. Le Commissaire estime que ces différentes mesures dérogatoires instaurent un régime discriminatoire à l'encontre des Gens du voyage. La plupart de ces recommandations ayant déjà été formulées par le rapport de 2006, il appelle les autorités françaises à mettre fin, sans délai, à ce traitement spécifique via l'élaboration de politiques adaptées telles que recommandées par le Conseil de l'Europe. (.)

2. Les Roms migrants

A côté de la communauté des Gens du voyage, une communauté Rom principalement originaire de Roumaine, Bulgarie, Hongrie et des Balkans s'est récemment installée en France. Leur situation est diverse. Ces personnes peuvent posséder ou non un titre de séjour, être demandeurs d'asile ou encore « sans-papiers ». Ces populations, estimées à une dizaine de milliers, vivent en France dans une situation d'extrême précarité. Les camps de Roms sont souvent comparables à des bidonvilles. (.)

c. Les conditions de vie

Les populations roms en France vivent pour la plupart dans des bidonvilles insalubres, souvent sans accès à l'eau ni à l'électricité, comme a pu le constater le Commissaire au cours de ses visites. Les ordures ne sont ramassées que sporadiquement. Les conditions d'hygiène sont souvent déplorables. Certains camps ne disposent même pas de sanitaires. Selon une enquête réalisée par Médecins du Monde, environ 53 % des Roms vivent dans des caravanes, qui ne peuvent souvent pas rouler, 21 % dans des squats aménagés et 20 % dans des cabanes. Dans son rapport de 2006, le Commissaire s'était déjà alarmé de ces conditions. Il apparaît que la situation générale ne se soit pas améliorée. Dès lors, il doit donc être mis un terme à ces conditions de vie désastreuses.

La question des expulsions est également particulièrement problématique et plonge les familles dans un climat de crainte. De manière générale, les relations entre ces populations et la police ne sont pas toujours satisfaisantes. En outre, conformément à la loi sur la sécurité intérieure de mars 2003, les forces de l'ordre sont autorisées à intervenir dans les 48 heures, sans jugement préalable du tribunal administratif, ni accord express du propriétaire du terrain, quand « l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige. Ces expulsions sont souvent caractérisées par le recours à des méthodes brutales, au gaz lacrymogène et à la destruction de biens personnels. Suite à certaines expulsions, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) a conclu à des actes de violences injustifiés et disproportionnés. Les expulsions ne font généralement l'objet d'aucune négociation préalable et les Roms ne sont pas avertis. Le Commissaire exprime sa désapprobation face à de telles pratiques.

Il convient toutefois de saluer les actions menées par quelques collectivités territoriales volontaires pour remédier à cette situation d'extrême précarité, à travers un accompagnement sanitaire, social et scolaire de ces populations. Des projets d'insertion par le logement sont également engagés, notamment en Ile-de-France ou à Nantes. Mais ces initiatives restent trop rares. Le Commissaire invite donc les autorités locales à suivre l'exemple de ces bonnes pratiques afin d'offrir des conditions de vie décentes à ces personnes.(.)

26. Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), Délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009 :

Le collège de la HALDE, suite aux recommandations relatives à la situation et au statut des gens du voyage adoptées par délibération du 17 décembre 2007, réitérées par délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009, et en l'absence de suites favorables données à ces recommandations, adopte le rapport spécial annexé ci-après. (.)

Accès au droit de vote

Les gens du voyage vivant en France sont très majoritairement de nationalité française. En tant que citoyens, il est inconcevable de les priver, du seul fait de leurs origines ou de leur mode de vie, d'un droit aussi important que le droit de vote, lequel constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique.

Pourtant, l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 qui définit les conditions d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales prévoit qu'elle n'est possible qu'après trois ans de rattachement ininterrompu à la même commune. (...)

La HALDE observe que, conformément à l'article L. 15-1 du code électoral, les personnes dites « sans domicile fixe » sont inscrites sur la liste électorale de la commune de l'organisme d'accueil où ils sont administrativement domiciliés depuis six mois seulement. Dans la mesure où il n'est ni établi, ni même allégué, que les contraintes liées à la bonne tenue des listes électorales soient de nature différente pour les personnes sans domicile fixe et les gens du voyage, aucun motif valable ne justifie l'application d'un régime beaucoup plus contraignant pour ces derniers.

En conséquence, le traitement réservé par la loi à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, entrave directement et de manière excessive leur accès au droit de vote.

(.)

La HALDE recommande de réformer l'article 10 de la loi de 1969 afin de garantir un accès non discriminatoire des gens du voyage au droit de vote.

As already mentioned, France is bound by Articles 19/8 of the revised European Social Charter, under which it acknowledges the right to:

“With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Party, the Parties undertake to secure for such workers lawfully within their territories treatment not less favourable than that of their own nationals in respect of legal proceedings relating to matters referred to in this article.

Under this paragraph, States must ensure that migrants have access to courts, to lawyers and legal aid on the same conditions as their own nationals.⁵⁵⁰ This obligation applies to all legal proceedings concerning the rights guaranteed by Article 19 (i.e. pay, working conditions, housing, trade union rights, taxes).⁵⁵¹

8. With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Party, the Parties undertake to secure that such workers lawfully residing within their territories are not expelled unless they endanger national security or offend against public interest or morality;

This paragraph obliges States to prohibit by law the expulsion of migrants lawfully residing in their territory, except where they are a threat to national security, or offend against public interest or morality.

Expulsion for offences against public order or morality can only be in conformity with the Charter if they constitute a penalty for a criminal act, imposed by a court or a judicial authority, and are not solely based on the existence of a criminal conviction but on all aspects of the non-nationals' behaviour, as well as the circumstances and the length of time of his/her presence in the territory of the State.

Risks to public health are not in themselves risks to public order and cannot constitute a ground for expulsion, unless the person refuses to undergo suitable treatment.⁵⁵³

The fact that a migrant worker is dependent on social assistance cannot be regarded as a threat against public order and cannot constitute a ground for expulsion.⁵⁵⁴

States must ensure that foreign nationals served with expulsion orders have a right of appeal⁵⁵⁵ to a court or other independent body, even in cases where national security, public order or morality are at stake.

The temporary supply of shelter, however adequate, cannot be considered satisfactory; individuals who are homeless should be provided with adequate housing within a reasonable period. In addition, measures should be taken to help such people overcome their difficulties and to prevent them from returning to a situation of homelessness.⁶⁸³

3. With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed to make the price of housing accessible to those without adequate resources.

An adequate supply of affordable housing must be ensured for persons with limited resources.

Housing is affordable if the household can afford to pay initial costs (deposit, advance rent), current rent and/or other housing-related costs (e.g. utility, maintenance and management charges) on a long-term basis, while still being able to maintain a minimum standard of living, according to the standards defined by the society in which the household is located.⁶⁸⁴

States must:

- Adopt appropriate measures for the provision of housing, in particular social housing;⁶⁸⁵ social housing should target, in particular, the most disadvantaged;⁶⁸⁶ adopt measures to ensure that waiting periods for the allocation of housing are not excessive; legal and non-legal remedies must be available when waiting periods are excessive;⁶⁸⁷
- Introduce housing benefits at least for low-income and disadvantaged sections of the population.⁶⁸⁸ Housing benefit is an individual right: all qualifying households must receive it in practice; legal remedies must be available in case of refusal.⁶⁸⁹
- All the rights thus provided must be guaranteed without discrimination, in particular as in respect of Roma or Travellers.

(Conclusions I, Italy, Norway, Turkey, p. 86. ' Conclusions I, Germany, p. 217.

2 Conclusions VI, Cyprus, p. 126.

- 3 Conclusions V, Germany, p. 138.
- 4 Conclusions V, Italy, pp. 138-139.
- 5 Conclusions IV, United-Kingdom, pp. 129-130.
- 684 Conclusions 2003, Sweden, p. 655.
- 685 Conclusions 2003, Sweden, p. 656.
- 686 International Movement ATD Fourth World v. France, complaint n° 33/2006, decision on the merits of 5 December 2007, §§ 98-100.
687. International Movement ATD Fourth World v. France, complaint n° 33/2006, decision on the merits of 5 December 2007, § 131.
- 688 Conclusions 2003, Sweden, p. 656.
- 689 Conclusions 2005, Sweden, p. 734.
- 690 International Movement ATD Fourth World v. France, complaint n° 33/2006, decision on the merits of 5 December 2007, §§ 149-155.)

VI. Relative French Legislation

VII. The situation in the light of the revised European Social Charter

A. In these conditions, there is no doubt that the internal order that was given on 5th August 2010 does not comply with the provisions of Articles 19 paragraph 8, Article 31 paragraphs 3 of the revised European Social Charter.

The violation of these paragraphs is thus established.

B. In respect of political rights

In these conditions, there is no doubt that the provisions of Article 30 of the revised Charter are violated by: Legislation, Decree, and PRACTICE.

Under no circumstances does this text comply with the commitments entered into by the French State vis-à-vis Article 30 of the revised European Social Charter.

III. Conclusion

Thus the present complaint, lodged by the European Roma and Travellers Forum, is intended to lead the Committee to declare that France:

Violation of Article E in conjunction with Articles 16, 19, 30 and 31 by reason of discrimination of Roma in relation to housing.

The contention of the European Forum of Roma and Travellers is that the corpus of concerns raised above rises to the level of and amounts in practice and effect to a violation of Articles 16, 19, 30 and 31, read in conjunction and/or independently of the Article E non-discrimination provisions of the Revised European Social Charter.

A comprehensive review of the situation in Romani encampments in France, the government's social inclusion policies and relevant legislation, strongly indicates a range of systemic violations of the right to adequate housing where Roma are concerned, and thus seriously threatens the existence and wellbeing of Romani families and communities. Existing policies are leading to substandard and deteriorating residential conditions, which have led to the evictions of Roma without the provision of alternative housing and remedy for the widespread social exclusion of Roma.

The approach of the French government to the housing situation of Roma points to direct discriminatory policies, which keep Roma excluded, marginalised and oppressed. As a result, not only are Romani families often denied in practice the most basic public services and benefits (even the right to vote) on the grounds of race and/or ethnicity, contrary to a range of international commitments undertaken by France towards the elimination and prosecution of all forms of discrimination, but they are openly, officially, systemically targeted.

The ERTF respectfully requests that the European Committee of Social Rights reviews the facts presented in this Collective Complaint and finds France in violation of the aforementioned articles of the Revised European Social Charter, in order to urge the French Government to apply directly the revised European Social Charter and to adopt a national long-term strategy including positive action measures to combat the social exclusion of Roma, through the improvement of their situation in the field of housing.

The ERTF respectfully requests that the European Committee of Social Rights direct the reimbursement of costs incurred in the preparation of this complaint, to be detailed in due course.

Thank you for your consideration of these matters.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Rudko KAWZCYNSKI', written in a cursive style.

Rudko KAWZCYNSKI

President

European Roma and Travellers Forum